



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

4. listopada 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Promicanje uporabe energije iz obnovljivih izvora – Tekuća biogoriva koja se koriste za termoelektrično postrojenje – Direktiva 2009/28/EZ – Članak 17. – Kriteriji održivosti za tekuća biogoriva – Članak 18. – Nacionalni sustavi certificiranja održivosti – Provedbena odluka 2011/438/EU – Dobrovoljni sustavi certificiranja održivosti biogoriva i tekućih biogoriva koje je odobrila Europska komisija – Nacionalni propis koji predviđa obvezu za subjekte posrednike da podnesu certifikate o održivosti – Članak 34. UFEU-a – Slobodno kretanje robe”

U predmetu C-242/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odlukom od 26. siječnja 2017., koju je Sud zaprimio 8. svibnja 2017., u postupku

Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L. E. G. O.) SpA

protiv

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo Economico,

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

uz sudjelovanje:

ED & F Man Liquid Products Italia Srl,

Unigrà Srl,

Movendi Srl,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Rosas, C. Toader (izvjestiteljica), A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. veljače 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto (L. E. G. O.) SpA, A. Fantini i G. Scaccia, *avvocati*,
- za Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, S. Fidanzia i A. Gigliola, *avvocati*,
- za ED & F Man Liquid Products Italia Srl, C. E. Rossi i F. P. Francica, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i K. Talabér-Ritz, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.), u vezi s Provedbenom odlukom Komisije 2011/438/EU od 19. srpnja 2011. o priznavanju sustava „International Sustainability and Carbon Certification” za dokazivanje usklađenosti s kriterijima održivosti prema direktivama 2009/28/EZ i 2009/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 190, str. 79.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 34.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Legatoria Editoriale Giovanni Olivotto SpA (L. E. G. O.) SpA i, s druge strane, Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (Ministarstvo zaštite okoliša, ozemlja i mora, Italija), Ministero dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) te Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Italija), povodom nepodnošenja certifikata o održivosti u odnosu na tekuća biogoriva korištena za rad termoelektričnog postrojenja L. E. G. O.-a, pri čemu je to nepodnošenje uzrokovalo isključenje iz sustava poticaja za zelene certifikate u kojem je bilo to postrojenje.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2009/28

- 3 Sukladno uvodnim izjavama 65., 67., 76. i 79. Direktive 2009/28:

„(65) Proizvodnja biogoriva mora biti održiva. Biogoriva koja se upotrebljavaju za ostvarivanje ciljeva ove Direktive i ona koja imaju pravo na potpore u okviru nacionalnih programa trebala bi stoga ispunjavati kriterije održivosti.

[...]

(67) Uvođenje kriterija održivosti za biogoriva neće ostvariti cilj ako ti proizvodi ne ispunjavaju kriterije i upotrebljavaju se kao tekuća biogoriva u sektorima grijanja i električne energije umjesto pogonskih biogoriva. Stoga se kriteriji održivosti moraju općenito primjenjivati i za tekuća biogoriva.

[...]

(76) Kriteriji održivosti bit će učinkoviti samo ako dovode do promjene ponašanja tržišnih subjekata. Te će se promjene dogoditi samo ako pogonska biogoriva ili druga tekuća biogoriva koja ispunjavaju te kriterije određuju premiju cijene za razliku od onih koji ih ne ispunjavaju. U skladu s metodom masene bilance za provjeravanje ispunjavanja kriterija, postoji fizička povezanost između proizvodnje pogonskih biogoriva i drugih tekućih biogoriva koja ispunjavaju kriterije održivosti te uporabe pogonskih biogoriva i drugih tekućih biogoriva u [Uniji], koja omogućuje odgovarajuću ravnotežu između ponude i potražnje i osigurava cjenovnu premiju koja je veća nego u sustavima u kojima ta povezanost ne postoji. Kako bi se osigurala prodaja pogonskih biogoriva i drugih tekućih biogoriva koja ispunjavaju kriterije održivosti po višoj cijeni, mora se primijeniti metoda masene bilance za provjeru ispunjavanja kriterija. To omogućuje očuvanje cjelovitosti sustava i istodobno sprečava nerazumno opterećivanje industrije. Treba, međutim, preispitati druge metode provjere.

[...]

(79) U interesu je Zajednice poticati razvoj višestranih i dvostranih sporazuma i dobrovoljnih međunarodnih ili nacionalnih programa koji postavljaju norme za proizvodnju održivih pogonskih biogoriva i drugih tekućih biogoriva i koji potvrđuju da proizvodnja pogonskih biogoriva i drugih tekućih biogoriva ispunjava te norme. Stoga je potrebno predvidjeti mogućnost da se prizna da ti sporazumi ili programi omogućuju pouzdane dokaze i podatke, pod uvjetom da ispunjavaju odgovarajuće standarde održivosti, jasnoće i neovisne revizije.”

4 Članak 2. drugi stavak Direktive 2009/28 definira pojmove „biomasa” , „tekuće biogorivo” i „biogorivo” kako slijedi:

„[...]

(e) ‚biomasa’ je biorazgradiv dio proizvoda, otpada i ostataka biološkog podrijetla iz poljoprivrede (uključujući tvari biljnog i životinjskog podrijetla), šumarstva i s njima povezanih proizvodnih djelatnosti uključujući ribarstvo i akvakulturu te biorazgradiv udio industrijskog i komunalnog otpada;

[...]

(h) ‚tekuće biogorivo’ znači tekuće gorivo koje se koristi za energetske svrhe, osim za promet, uključujući električnu energiju i energiju za grijanje i hlađenje proizvedenu iz biomase;

(i) ‚biogorivo’ znači tekuće ili plinovito biogorivo namijenjeno prometu proizvedeno iz biomase;”

5 Članak 17. te direktive, naslovljen „Kriteriji održivosti za pogonska biogoriva i druga tekuća biogoriva”, u stavku 1. propisuje:

„Neovisno o tome jesu li sirovine uzgojene na [...] području [Unije] ili izvan njega, energija iz pogonskih biogoriva i drugih tekućih goriva uzima se u obzir za potrebe navedene u točkama (a), (b) i (c) samo ako ispunjavaju kriterije održivosti navedene u stavcima 2. do [6].:

(a) ocjenjivanje poštivanja zahtjeva iz ove Direktive koji se odnose na nacionalne ciljeve;

- (b) ocjenjivanje poštivanja obveza povezanih s uporabom obnovljive energije;
- (c) prihvatljivost za financijsku potporu za uporabu pogonskih biogoriva i drugih tekućih goriva.

[...]"

6 Članak 17. stavci 2. do [6.] navedene direktive utvrđuje kriterije održivosti proizvodnje biogoriva i tekućeg biogoriva.

7 Članak 17. stavak 8. iste direktive predviđa sljedeće:

„Za potrebe iz stavka 1. točaka (a), (b) i (c) države članice ne smiju ne uzeti u obzir pogonska biogoriva i druga tekuća biogoriva, dobivena u skladu s tim člankom iz drugih razloga povezanih s održivošću.”

8 Članak 18. Direktive 2009/28, pod naslovom „Provjera ispunjavanja kriterija održivosti za pogonska biogoriva i druga tekuća biogoriva”, predviđa:

„1. Kad se pogonska biogoriva i druga tekuća biogoriva uzimaju u obzir za potrebe članka 17. stavka 1. točaka (a), (b) i (c) države članice od gospodarskih subjekata zahtijevaju da dokažu da su kriteriji održivosti iz članka 17. stavaka od 2. do 5. ispunjeni. U tu svrhu od gospodarskih subjekata zahtijevaju uporabu [primjenu] sustava masene bilance koji:

- (a) određuje da se pošiljke sirovina ili biogoriva različitih svojstava održivosti mogu miješati;
- (b) zahtijeva da podaci o svojstvima održivosti i veličini pošiljaka iz točke (a) vrijede i za mješavinu; i
- (c) predviđa da je iznos svih pošiljaka odstranjenih iz mješavine opisan kao da ima ista svojstva održivosti, u istim količinama, kao i iznos pošiljaka dodan mješavini.

[...]

3. Države članice donose mjere kojima osiguravaju da gospodarski subjekti podnose pouzdane informacije te državi članici na zahtjev daju podatke koji su korišteni za pripremu informacija. Države članice od gospodarskih subjekata zahtijevaju da osiguraju odgovarajući standard neovisne revizije podnesenih podataka te da podastru dokaze da su to učinili. Revizijom se provjerava da su sustavi koje primjenjuju gospodarski subjekti točni, pouzdani i zaštićeni od prijevare. Revizijom se ocjenjuje učestalost i metodologija uzorkovanja i pouzdanost podataka.

Informacije iz prvog podstavka uključuju ponajprije informacije o ispunjavanju kriterija održivosti iz članka 17. stavaka 2. do 5., odgovarajuće i relevantne informacije o mjerama za zaštitu tla, vode i zraka, sanaciju degradiranog zemljišta, izbjegavanje prekomjerne uporabe vode na područjima na kojima nedostaje vode te odgovarajuće i relevantne informacije o mjerama poduzetim povezano s pitanjima iz članka 17. stavka 7. podstavka 2.

[...]

Obveze iz ovog stavka primjenjuju se neovisno o tome jesu li pogonska biogoriva ili druga tekuća biogoriva proizvedena u [Uniji] ili su uvezena.

4. [...]

Komisija može odrediti da dobrovoljni nacionalni ili međunarodni programi koji određuju standarde za proizvodnju proizvoda iz biomase sadržavaju točne podatke za potrebe članka 17. stavka 2. ili pružaju dokaze da pošiljke biogoriva ispunjavaju kriterije održivosti navedene u članku 17. stavcima 3. do 5.

Komisija može odrediti da ti programi sadržavaju točne podatke za potrebe informiranja o mjerama za očuvanje područja koja u izvanrednim situacijama osiguravaju bitne ekosustavne usluge (npr. zaštita slivnog područja, kontrola erozije), za zaštitu tala, vode i zraka, sanaciju degradiranog zemljišta, izbjegavanje prekomjernog korištenja vode na područjima na kojima nedostaje vode te o pitanjima iz članka 17. stavka 7. podstavka 2. [...]

[...]

5. Komisija donosi odluke iz stavka 4. samo ako predmetni sporazum ili program ispunjava odgovarajuće standarde pouzdanosti, transparentnosti i neovisne revizije. Kad je riječ o programima za mjerenje uštede emisija stakleničkih plinova, ti programi moraju ispunjavati i metodološke zahtjeve iz Priloga V. [...]

[...]

7. Kad gospodarski subjekt podastre dokaze ili podatke dobivene u skladu sa sporazumom ili programom za koji je bila donesena odluka u skladu sa stavkom 4. ovog članka u okviru te odluke, država članica od dobavljača ne zahtijeva daljnje dokaze o ispunjavanju kriterija održivosti iz članka 17. stavaka od 2. do 5. ni informacije o mjerama iz ovog članka stavka 3. drugog podstavka.

[...]”

Provedbena odluka 2011/438

9 Na temelju njezina članka 2. Provedbena odluka 2011/438 bila je na snazi pet godina od datuma stupanja na snagu, odnosno do 9. kolovoza 2016. Ipak, vodeći računa o datumu nastanka činjenica povezanih s glavnim postupkom, treba uzeti u obzir tu provedbenu odluku.

10 Uvodne izjave 4. i 6., 7. i 8. navedene provedbene odluke glase:

„(4) Komisija može donijeti odluku da dobrovoljni nacionalni ili međunarodni sustav dokazuje da su pošiljke biogoriva usklađene s kriterijima održivosti iz članka 17. stavaka od 3. do 5. Direktive 2009/28/EZ ili da dobrovoljni nacionalni ili međunarodni sustav mjerenja uštede emisija stakleničkih plinova sadrži precizne podatke za potrebe članka 17. stavka 2. ove Direktive.

[...]

(6) Ako gospodarski subjekt dostavi dokaze ili podatke dobivene u skladu sa sustavom koji je priznat od Komisije, u mjeri u kojoj je to obuhvaćeno tom odlukom o priznanju, država članica ne zahtijeva od dobavljača da dostavi dodatne dokaze o usklađenosti s kriterijima održivosti.

(7) Sustav „International Sustainability and Carbon Certification” (dalje u tekstu „ISCC”) dostavljen je Komisiji 18. ožujka 2011. uz zahtjev za priznavanje. Sustav ima globalno područje primjene i može obuhvatiti širok opseg različitih biogoriva. Priznat sustav stavit će se na raspolaganje na platformi za transparentnost koja je uspostavljena prema Direktivi [2009/28]. Komisija uzima u obzir trgovačku osjetljivost i može donijeti odluku o djelomičnom objavljivanju sustava.

(8) Ocjena sustava ISCC je pokazala da sustav prikladno pokriva kriterije održivosti iz Direktive [2009/28] te da u skladu sa zahtjevima iz članka 18. stavka 1. Direktive [2009/28] primjenjuje metodu ravnoteže mase.”

11 U skladu s člankom 1. iste provedbene odluke:

„Dobrovoljni sustav [ISCC], za koji je 18. ožujka 2011. Komisiji podnesen zahtjev za priznavanje, pokazuje da pošiljke biogoriva ispunjavaju kriterije održivosti, kako je predviđeno u članku 17. stavku 3. točkama (a), (b) i (c) te članku 17. stavcima 4. i 5. Direktive [2009/28] [...]. Sustav također sadrži točne podatke za potrebe članka 17. stavka 2. Direktive [2009/28] [...] i članka 7.b stavka 2. Direktive 98/70/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ (SL 1998., L 350, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 61., str. 59.)].

Nadalje, može se koristiti za dokazivanje usklađenosti s člankom 18. stavkom 1. Direktive [2009/28] i člankom 7.c stavkom 1. Direktive [98/70].”

Talijansko pravo

12 Članak 2. stavak 2. točke (i) i (p) i stavak 3. decreto interministeriale che istituisce il „Sistema di certificazione nazionale della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi” (Međuministarska odluka o „nacionalnom sustavu certificiranja održivosti biogoriva i tekućih biogoriva”) od 23. siječnja 2012. (GURI br. 31 od 7. veljače 2012., u daljnjem tekstu: Međuministarska odluka od 23. siječnja 2012.) sadržava sljedeće definicije:

„2. [...]

(i) certifikat održivosti: potvrda koju sastavlja posljednji subjekt u opskrbnom lancu, s vrijednošću samocertifikata [...], kao i naknadno unesene izmjene, koja sadrži podatke kojima se jamči da je pošiljka biogoriva ili tekućeg biogoriva održiva.

[...]

(p) opskrbni ili kontrolni lanac: sustav koji omogućava uspostaviti vezu između podataka ili izjava u pogledu sirovina ili međuproizvoda i podataka i izjava u pogledu konačnih proizvoda. Taj postupak uključuje sve faze, od proizvodnje sirovina do opskrbe biogorivom ili tekućim biogorivom namijenjenim potrošnji.

[...]

3. Gospodarskim subjektom smatra se [...]:

(a) svaka fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u [Uniji] ili u trećoj zemlji koja pruža ili stavlja na raspolaganje trećim stranama, uz naknadu ili besplatno, biogoriva i tekuća biogoriva namijenjena [unutarnjem] tržištu, i svaka fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u Uniji koja proizvodi biogoriva i tekuća biogoriva te ih zatim koristi za svoj račun na nacionalnom teritoriju kao i

(b) svaka fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u Uniji ili u trećoj zemlji koja pruža ili stavlja na raspolaganje trećim stranama, uz naknadu ili besplatno, sirovine, međuproizvode, otpad i nusproizvode ili njihove mješavine za proizvodnju biogoriva i tekućih biogoriva namijenjenih [unutarnjem] tržištu.”

- 13 Članak 8. te međuministarske odluke uzima u obzir položaj subjekata koji nisu dio nacionalnog sustava certificiranja, predviđajući kako slijedi:

„1. U pogledu elemenata obuhvaćenih isključivo dobrovoljnim sustavom, koji podliježe odluci na temelju članka 7.c stavka 4. drugog podstavka Direktive [98/70] [...], gospodarski subjekti koji pristupe navedenim sustavima moraju dokazati pouzdanost informacija ili potvrda danih svakom sljedećem gospodarskom subjektu u lancu opskrbe, dobavljaču ili korisniku, prilažući uz pošiljke dokaze ili podatke predviđene navedenim sustavima. Navedeni dokazi ili podaci podliježu samocertificiranju [...]

[...]

4. Kada dobrovoljni sustavi iz stavka 1. i sporazumi iz stavka 2. ne obuhvaćaju provjeru svih kriterija održivosti i primjenu metode masene bilance, gospodarski subjekti u opskrbnom lancu koji su ih prihvatili u svakom slučaju moraju provesti provjeru u dijelu u kojem nije predviđen tim dobrovoljnim sustavima ili sporazumima, primjenjujući nacionalni sustav certificiranja.

[...]”

- 14 Na temelju članka 12. Međuministarske odluke od 23. siječnja 2012.:

„1. Za potrebe ove odluke, kao izuzetak od navedenog u članku 8. stavku 1., gospodarski subjekti u lancu opskrbe tekućim biogorivima mogu pristupiti dobrovoljnim sustavima koji su predmet odluke donesene na temelju članka 7.c stavka 4. drugog podstavka Direktive [98/70], primjenjive na biogoriva, pod uvjetom da zadovoljavaju uvjete predviđene stavkom 2.

2. Subjekti u lancu opskrbe tekućim biogorivima navedeni u stavku 1. moraju uključiti, u potvrdu ili certifikat koji prilažu pošiljkama tijekom cjelokupnog opskrbnog lanca, podatke navedene u članku 7. stavcima 5., 6., 7. i 8. [...].”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 15 L. E. G. O. je društvo osnovano prema talijanskom pravu koje posjeduje tiskaru. U sklopu te tiskare izgradilo je termoelektrično postrojenje s prosječnom nominalnom godišnjom snagom od 0,840 megavata, pogonjeno na sirovo palmino ulje, tekuće biogorivo.
- 16 GSE, javno društvo sukladno talijanskom pravu, zaduženo za isplatu potpora za proizvodnju energije od obnovljivih izvora, priznalo je 20. svibnja 2011. da se postrojenje koristi obnovljivim izvorom energije. Stoga je L. E. G. O. ušao u sustav poticaja zelenih certifikata (ZC) za razdoblje od 2012. do 2014., za količinu od 14 698 CV, u protuvrijednosti od 1 610 421,58 eura.
- 17 Odlukom od 29. rujna 2014. GSE je smatrao, na temelju dokumenata koje je pružio L. E. G. O., da potonji ne ispunjava kriterije za odabir u sustav potpore te je zatražio potpuni povrat dodijeljenih iznosa za razdoblje od 2012. do 2014.
- 18 Razlog koji je GSE naveo u prilog svojoj odluci bio je osobito taj da društvo koje je izgradilo postrojenje termoelektrane, odnosno Movendi Srl, nije podnijelo certifikate o održivosti. To društvo također djeluje kao posrednik za kupovinu od društava ED&F Man Liquid Products Italia Srl i Unigrà Srl tekućeg biogoriva korištenog za rad tog postrojenja. Iako se taj proizvod izravno prodaje i dostavlja L. E. G. O.-u, prema GSE-u Movendi bi trebalo smatrati „gospodarskim subjektom” u smislu Međuministarske odluke od 23. siječnja 2012., koji je dužan podnijeti certifikate o održivosti, iako su njih već podnijela društva ED&F Man Liquid Products Italia i Unigrà. Nadalje, certifikati o održivosti koje su izdala ta dva dobavljača imali su datum kasniji od onog na koji je prijevoz zaista obavljen, dok su oni, prema GSE-u, trebali biti izdani popratno uz svaku pošiljku.

- 19 L. E. G. O. je podnio tužbu protiv te odluke pred Tribunale Regionale Amministrativo per il Lazio (Regionalni upravni sud u Laciju, Italija), koji je u presudi od 29. siječnja 2016. odlučio da je GSE pravilno odredio Movendi kao gospodarski subjekt u smislu talijanskog zakonodavstva, obvezujući ga stoga da sam pruži certifikat o održivosti predmetnog tekućeg biogoriva.
- 20 Prema tom sudu, naime, iako, s jedne strane, Direktiva 2009/28 ne precizira tko se može smatrati gospodarskim subjektom, s druge strane, ona ipak omogućava državama članicama da utvrde koji su podaci potrebni i koje su osobe podvrgnute poštovanju kriterija održivosti. Stoga bi „gospodarskim subjektom” trebalo smatrati svaku osobu koja sudjeluje u opskrbnom lancu, uključujući posrednike poput Movendija, koji nemaju u fizičkom posjedu predmetno tekuće biogorivo.
- 21 L. E. G. O. je 13. svibnja 2016. podnio žalbu protiv te presude pred Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija).
- 22 Taj sud smatra da je neophodno precizirati doseg prava Unije kako bi se ustanovilo je li mu protivan nacionalni propis, a osobito članci 8. i 12. Međuministarske odluke od 23. siječnja 2012., koji subjektima koji su ušli u dobrovoljni sustav certificiranja nalažu da dopune, prema potrebi, kontrolu izvršenu na temelju navedenog sustava, putem nacionalnog sustava certificiranja i ponove u deklaraciji ili na certifikatima koji prate sve pošiljke u nizu opskrbnog lanca podatke iz članka 17. stavaka 2. do 5. Direktive 2009/28.
- 23 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da L. E. G. O. u okviru svoje žalbe iznosi da s obzirom na to da su dobavljači ED&F Man Liquid Products Italia i Unigrà ušli u dobrovoljni sustav kontrole ISCC, priznat Provedbenom odlukom br. 2011/438, nacionalni sustav ne može predvidjeti dodatne obveze u odnosu na navedeni dobrovoljni sustav, poput obveze za posrednike da podnesu certifikate o održivosti.
- 24 Tako sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se njegov zahtjev za prethodnu odluku odnosi, s jedne strane, na mogućnost da se gospodarske subjekte, koji općenito ulaze u dobrovoljne sustave koji su predmet Komisijinih odluka, podvrgne naknadnim kontrolama koje nalaže nacionalni sustav certificiranja i, s druge strane, mogućnost da se gospodarske subjekte, koji su dio opskrbnog lanca, podvrgne obvezi dopune deklaracija ili popratnih certifikata s traženim podacima. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da s obzirom na to da je cilj nacionalnog propisa da osigura sljedivost proizvoda i njegovu održivost u lancu opskrbe, posrednici poput Movendija ne mogu biti isključeni iz navedene obveze.
- 25 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se pravu Europske unije, posebno članku 18. stavku 7. Direktive 2009/28/EZ, u vezi s Provedbenom odlukom [2011/438], nacionalni propis poput [Međuministarske odluke od 23. siječnja 2012.], a posebno njezini članci 8. i 12., kojim su naložene posebne obveze, različite i šire od onih ispunjenih pristupanjem dobrovoljnom sustavu koji je predmet odluke Europske komisije donesene u skladu s člankom 18. stavkom 4. te direktive?
2. U slučaju niječnog odgovora na prethodno pitanje, treba li smatrati da su gospodarski subjekti u lancu isporuke proizvoda, i u slučaju kada je riječ o subjektima [...] koji djeluju isključivo kao posrednici koji ne raspolažu fizički proizvodom, obuhvaćeni odredbama prava Unije navedenima u prethodnom pitanju?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 26 Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 18. stavak 7. Direktive 2009/28, u vezi s Provedbenom odlukom br. 2011/438, tumačiti na način da mu je protivan nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, koji gospodarskim subjektima nalaže posebne uvjete, različite i šire od onih koji su predviđeni u dobrovoljnom sustavu certificiranja održivosti, poput sustava „ISCC” priznatog navedenom provedbenom odlukom koju je Komisija donijela u skladu s člankom 18. stavkom 4. navedene direktive.
- 27 Uvodno valja reći da su u članku 17. stavcima 2. do 5. Direktive 2009/28 određeni kriteriji održivosti koje treba poštovati kako bi se biogoriva i tekuća biogoriva moglo uzeti u obzir kao izvor obnovljive energije.
- 28 Kao što proizlazi iz članka 17. Direktive 2009/28, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 65. i 67., zakonodavac Unije je, temeljeći se osobito na članku 114. UFEU-a, želio uskladiti kriterije održivosti koje nužno moraju ispuniti biogoriva i tekuća biogoriva kako bi se energija proizvedena iz njih mogla uzeti u obzir, u svakoj državi članici, s obzirom na tri cilja navedena u točkama (a), (b) i (c) stavka 1. tog članka 17. Navedeni ciljevi su provjera toga u kojoj mjeri države članice ispunjavaju svoje nacionalne ciljeve iz članka 3. te direktive, s jedne strane, i svoje obveze u području obnovljive energije, s druge strane, kao i eventualno odobravanje nacionalne financijske pomoći za potrošnju biogoriva i tekućih biogoriva (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 28.).
- 29 Usklađivanje navedenih kriterija održivosti je iscrpno jer članak 17. stavak 8. Direktive 2009/28 naime pojašnjava da države članice ne smiju za te iste ciljeve ne uzeti u obzir biogoriva i tekuća biogoriva koja ispunjavaju kriterije održivosti navedene u tom članku zbog drugih razloga povezanih s održivošću (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 32.).
- 30 Što se tiče provjere poštovanja kriterija održivosti za biogoriva i tekuća biogoriva, kao što proizlazi iz članka 18. stavka 1. prve rečenice Direktive 2009/28, kada ih treba uzeti u obzir za tri cilja iz članka 17. stavka 1. te direktive, države članice obvezuju gospodarske subjekte da pokažu da su kriteriji održivosti predviđeni u stavcima 2. do 5. tog članka poštovani.
- 31 U tu svrhu, države članice su osobito dužne, kao što proizlazi iz članka 18. stavka 1. druge rečenice Direktive 2009/28, od navedenih subjekata zahtijevati da koriste sustav masene bilance koji, kao što je precizirano u točkama (a) do (c) te odredbe, kao prvo, omogućava miješati pošiljke sirovina ili biogoriva različitih svojstava održivosti, kao drugo, zahtijeva da podaci o svojstvima održivosti i veličinama pošiljka vrijede i za mješavinu i, kao treće, predviđa da je iznos svih pošiljaka odstranjenih iz mješavine opisan kao da ima ista svojstva održivosti, u istim količinama, kao i iznos pošiljaka dodan mješavini.
- 32 U tom kontekstu, sustav masene bilance može se provesti, kao što navodi nezavisni odvjetnik u točki 42. svojeg mišljenja, nacionalnim sustavom koji je utvrdilo nadležno tijelo svake države članice, u skladu s člankom 18. stavkom 3. Direktive 2009/28, ili nacionalnim ili međunarodnim dobrovoljnim sustavima koje je odobrila Komisija, poput ISCC-a, u skladu sa zahtjevima iz članka 18. stavaka 4. i 5. te direktive.

- 33 U tom pogledu iz članka 18. stavka 7. navedene direktive proizlazi da kada gospodarski subjekt podastre dokaze ili podatke dobivene u skladu sa sporazumom ili programom za koji je bila donesena odluka koju je Komisija donijela u skladu s člankom 18. stavkom 4. Direktive 2009/28 i u okviru te odluke, države članice od dobavljača ne mogu zahtijevati daljnje dokaze o ispunjavanju kriterija održivosti iz članka 17. stavaka 2. do 5. te direktive.
- 34 Naprotiv, kada Komisija nije donijela odluku koja se tiče danog sustava certificiranja ili kada ta odluka precizira da taj sustav ne pokriva sve kriterije održivosti utvrđene u članku 17. stavcima 2. do 5. Direktive 2009/28, države članice ostaju slobodne nametnuti gospodarskim subjektima, u toj mjeri, poštovanje nacionalnog propisa kojim se želi osigurati kontrola poštovanja navedenih kriterija.
- 35 Stoga, kako bi se odgovorilo na prvo pitanje, valja odrediti područje primjene Provedbene odluke br. 2011/438 koju je donijela Komisija na temelju članka 18. stavka 4. Direktive 2009/28 u pogledu sustava certificiranja koji je predmet glavnog postupka.
- 36 U tom pogledu, valja utvrditi da priznanje koje je dano tom provedbenom odlukom sustavu ISCC, za razdoblje od pet godina, vrijedi samo za ustanovljenje održivosti biogoriva, a ne tekućih biogoriva, kao što proizlazi iz njezina članka 1. stavka 1. Slijedi da se, u mjeri u kojoj sustav ISCC, koji je predmet Provedbene odluke br. 2011/438, koristi metodu masene bilance kako bi dokazao održivost biogoriva, njome ne može ograničiti ovlast kojom raspolažu države članice, sukladno članku 18. stavcima 1. i 3. Direktive 2009/28, da ustanove načine kontrole sukladnosti s kriterijima održivosti utvrđenima u članku 17. stavcima 2. do 5. Direktive 2009/28 u pogledu biogoriva.
- 37 Naime, članak 18. stavak 4. Direktive 2009/28 – koji omogućava Komisiji da odluči služi li dobrovoljni sustav, nacionalni ili međunarodni, tomu da se dokaže sukladnost s kriterijima održivosti utvrđenima u članku 17. stavcima 2. do 5. te direktive – bio je primjenjiv samo na biogoriva do donošenja Direktive (EU) 2015/1513 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015., o izmjeni Direktive 98/70 i izmjeni Direktive 2009/28 (SL 2015., L 239, str. 1.), koja je stupila na snagu 15. listopada 2015. i koja je uvela mogućnost certificiranja održivosti biogoriva putem dobrovoljnih sustava.
- 38 U tom pogledu treba precizirati da su, kao što proizlazi iz članka 2. drugog stavka točaka (h) i (i) Direktive 2009/28, tekuća biogoriva i biogoriva različiti pojmovi jer potonji obuhvaćaju samo tekuće gorivo koje se koristi za promet, dok se prvi pojam odnosi na tekućine namijenjene za energetske svrhe, osim za promet.
- 39 U ovom slučaju L. E. G. O. je imao korist od sustava poticaja ZC-a za razdoblje od 2012. do 2014., za termoelektrično postrojenje pogonjeno na obnovljive izvore energije, koristeći tekuće biogorivo, odnosno palmino ulje. Odlukom od 29. rujna 2014. nadležno tijelo je zatražilo povrat dodijeljenih iznosa na tom temelju, osobito zbog nepoštovanja obveza koje proizlaze iz nacionalnog sustava certificiranja za dokazivanje održivosti tekućih biogoriva.
- 40 U tim okolnostima i s obzirom na to da je Provedbena odluka br. 2011/438 priznala sustav ICSS samo za biogoriva, dodatni uvjeti koje nameće talijanski propis u pogledu kontrole održivosti tekućih biogoriva nisu obuhvaćeni zabranom iz članka 18. stavka 7. Direktive 2009/28.
- 41 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 18. stavak 7. Direktive 2009/28, u vezi s Provedbenom odlukom br. 2011/438, treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, koji gospodarskim subjektima nalaže posebne uvjete za certificiranje održivosti biogoriva, različite i šire od onih koji su predviđeni u dobrovoljnom sustavu certificiranja održivosti, poput sustava „ISCC” priznatog navedenom provedbenom odlukom koju je donijela Komisija u skladu s člankom 18. stavkom 4. navedene direktive, jer je taj sustav odobren samo za biogoriva i jer se navedeni uvjeti odnose samo na tekuća biogoriva.

Drugo pitanje

- 42 Drugo pitanje, koje je postavljeno u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, u biti se odnosi na to da se odredi treba li pravo Unije, a osobito članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2009/28, tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni propis poput onog u glavnom postupku nameće nacionalni sustav provjere održivosti biogoriva koji predviđa da su svi gospodarski subjekti koji sudjeluju u opskrbnom lancu razmatranog proizvoda, čak i kad je riječ o posrednicima koji ne stječu fizički posjed pošiljki biogoriva, dužni ispuniti određene obveze certificiranja, obavješćivanja i pružanja podataka koje proizlaze iz navedenog sustava.
- 43 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, okolnost da je nacionalni sud svoje prethodno pitanje formalno oblikovao pozivajući se samo na neke odredbe prava Unije ne sprječava Sud da mu da sve elemente tumačenja koji bi mogli biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred njim, bez obzira na to je li se na njih pozvao u svojim pitanjima. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (presuda od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 44 U ovom slučaju, iako sud koji je uputio zahtjev nije formalno pitao Sud o tumačenju odredbi Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje robe, valja, kao što je preporučio nezavisni odvjetnik u točki 87. svojeg mišljenja, ispitati također protivi li se članku 34. UFEU-a nacionalni propis poput onog u glavnom postupku.

Tumačenje Direktive 2009/28

- 45 Kao prvo, valja primijetiti da Direktiva 2009/28 koristi pojam „gospodarski subjekt” bez davanja njegove definicije. S obzirom na općenitost pojmova kojima su izraženi kriteriji nabrojani u točkama (a) do (c) članka 18. stavka 1. te direktive, Sud je već presudio da navedena odredba nije provela potpuno usklađenje metode provjere povezane sa sustavom masene bilance. Stoga, države članice zadržavaju, pod uvjetom da se poštuju opći zahtjevi izneseni u navedenoj odredbi pod točkama (a) do (c), široku marginu prosudbe kada su pozvane preciznije odrediti konkretne uvjete u kojima su predmetni gospodarski subjekti pozvani koristiti takav sustav (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 40. i 77.).
- 46 Kao drugo, kao što proizlazi iz uvodne izjave 76. Direktive 2009/28, metoda masene bilance iz njezina članka 18. stavka 1. temelji se na fizičkom odnosu između proizvodnje i potrošnje tekućih biogoriva u Uniji radi kontrole sukladnosti, izbjegavajući pritom nepotrebna opterećenja za industriju.
- 47 U ovom slučaju, iz teksta članka 12. stavka 2. Međuministarske odluke od 23. siječnja 2012. – tumačenog s obzirom na članak 2. stavak 1. točku (i)f. Zakonodavne uredbe br. 66/2005 i članak 2. stavak 3. točku (a) te međuministarske odluke – proizlazi da taj propis nameće obvezu da se u deklaraciju ili popratni certifikat pošiljki tekućih biogoriva unesu podaci koji omogućavaju ustanoviti njihovu održivost, za sve gospodarske subjekte koji sudjeluju u lancu opskrbe tekućih biogoriva, uključujući posrednike koji ne stječu fizički posjed navedenih proizvoda.
- 48 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se činjenicom da se posrednike kvalificira kao „gospodarske subjekte” želi osigurati, sukladno zahtjevima iz članka 18. stavka 3. Direktive 2009/28, sljedivost pošiljki tekućeg biogoriva u cijelom opskrbnom lancu, omogućavajući tako bolju kontrolu njihove proizvodnje i prodaje kako bi se smanjio rizik od prijevare.

49 U tom pogledu valja istaknuti da sukladno članku 18. stavku 3. Direktive 2009/28 države članice donose mjere kojima osiguravaju da gospodarski subjekti podnose pouzdane informacije te državi članici na zahtjev daju podatke koji su korišteni za pripremu informacija o svojstvima održivosti predmetnog proizvoda. Države članice od gospodarskih subjekata zahtijevaju da osiguraju odgovarajući standard neovisne kontrole podnesenih podataka te da podastru dokaze da je ta kontrola, koja se sastoji od provjere da su sustavi koje primjenjuju gospodarski subjekti precizni, pouzdani i zaštićeni od prijevare, bila izvršena.

50 Budući da pojam „gospodarski subjekti” nije definiran Direktivom 2009/28 s obzirom na trenutačno stanje usklađivanja koje provodi zakonodavac Unije u pogledu načina provjere povezane sa sustavom masene bilance, valja smatrati da države članice imaju marginu prosudbe kako bi ustanovile, uz poštovanje prava Unije, koji gospodarski subjekti imaju obvezu podnošenja dokaza poštovanja kriterija održivosti predviđenih člankom 17. stavcima 2. do 5. navedene direktive.

51 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2009/28 treba tumačiti na način da im se ne protivi to da nacionalni propis poput onog u glavnom postupku nameće nacionalni sustav provjere održivosti biogoriva koji predviđa da su svi gospodarski subjekti koji sudjeluju u lancu opskrbe razmatranog proizvoda, čak i kad je riječ o posrednicima koji ne stječu fizički posjed pošiljki biogoriva, dužni ispuniti određene obveze certificiranja, obavješćivanja i pružanja podataka koje proizlaze iz navedenog sustava.

Tumačenje članka 34. UFEU-a

52 Treba podsjetiti, kao prvo, da kada je u nekom području provedeno iscrpno usklađivanje na razini Europske unije, svaku nacionalnu mjeru u tom području valja ocjenjivati s obzirom na odredbe mjera usklađivanja, a ne s obzirom na odredbe primarnog prava (presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 57.)

53 Zakonodavac Unije, a da nipošto nije imao namjeru provesti potpuno usklađivanje nacionalnih programa potpore proizvodnji zelene energije, kao što to osobito proizlazi iz uvodne izjave 25. Direktive 2009/28, s jedne strane je krenuo od zaključka da države članice primjenjuju različite programe potpore i, s druge strane, od načela da je važno osigurati njihovo dobro funkcioniranje kako bi se zadržalo povjerenje ulagača i tim državama omogućilo da odrede nacionalne mjere učinkovite za postizanje općih obveznih nacionalnih ciljeva koji su im tom direktivom dodijeljeni (presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 59.).

54 Nadalje, kao što proizlazi iz točke 45. ove presude, člankom 18. Direktive 2009/28 nije provedeno iscrpno usklađivanje u pogledu metode provjere povezane sa sustavom masene bilance, tako da države članice zadržavaju veliku marginu prosudbe kada provode navedeni članak. Međutim, kada ga provode, i dalje su dužne poštovati članak 34. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 78.).

55 Stoga treba tumačiti odredbe Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje robe kako bi se odredilo protivi li se članku 34. UFEU-a nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, koji predviđa da su gospodarski subjekti koji sudjeluju u opskrbnom lancu proizvoda, čak i kada je riječ o posrednicima koji ne stječu fizički posjed tekućeg biogoriva, dužni ispuniti određene obveze certificiranja, obavješćivanja i pružanja podataka koje proizlaze iz nacionalnog sustava provjere održivosti.

56 U ovom slučaju, kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu i naznaka koje je na raspravi pružio ED & F Man Liquid Products Italia, predmetno tekuće biogorivo, palmino ulje, proizvedeno je u Indoneziji, uvezeno u Uniju, pušteno u slobodan promet i skladišteno u Francuskoj, a zatim prevezeno u Italiju za prodaju L. E. G. O.-u.

- 57 U skladu s člankom 28. stavkom 2. UFEU-a, zabrana količinskih ograničenja između država članica, predviđena u člancima 34. do 37. UFEU-a, primjenjuje se kako na proizvode podrijetlom iz država članica tako i na proizvode iz trećih zemalja koji su u slobodnom prometu u državama članicama.
- 58 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, time što među državama članicama zabranjuje mjere s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza, članak 34. UFEU-a obuhvaća sve nacionalne mjere koje mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Zajednice (presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 66. i navedena sudska praksa).
- 59 Trebaju se smatrati mjerama s istovrsnim učinkom kao i količinska ograničenja uvoza, u smislu članka 34. UFEU-a, prepreke slobodnom kretanju robe koje proizlaze iz toga što, u nedostatku usklađenosti nacionalnih zakonodavstava, države članice na robu koja dolazi iz drugih država članica, gdje se zakonito stavlja na tržište, primjenjuju pravila koja se odnose na uvjete koje ta roba treba ispuniti, čak i ako se takva pravila jednako primjenjuju na sve proizvode (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2016., Komisija/Republika Češka, C-525/14, EU:C:2016:714, t. 35.).
- 60 U ovom slučaju treba utvrditi da obveza podnošenja certifikata održivosti, koju nameće nacionalni propis iz glavnog postupka, posrednicima koji ne stječu fizički posjed tekućeg biogoriva koje je predmet transakcije u kojoj sudjeluju može ograničavati, barem neizravno i potencijalno, uvoz takvih proizvoda podrijetlom iz drugih država članica.
- 61 Naime, takva obveza ima za posljedicu otežavanje uvoza tekućeg biogoriva s obzirom na to da obični posrednici, koji nisu podvrgnuti toj obvezi certificiranja na temelju članka 18. Direktive 2009/28, kada uvoze tekuće biogorivo u Italiju, trebaju ipak podnijeti navedeni certifikat i stoga su podvrgnuti administrativnim obvezama i s njima povezanim troškovima.
- 62 Posljedično, takav nacionalni propis jest mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza, koja je načelno nespojiva s člankom 34. UFEU-a, osim ako taj propis može biti objektivno opravdan (vidjeti analogijom presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 75.).

Moguće opravdanje

- 63 Nacionalni propis ili praksa koji jest mjera s istovrsnim učinkom kao i mjere ograničavanja može se opravdati jednim od razloga od općeg interesa nabrojanih u članku 36. UFEU-a ili obveznim zahtjevima. Nacionalna mjera mora i u jednom i u drugom slučaju, u skladu s načelom proporcionalnosti, biti prikladna za ostvarenje cilja kojemu teži i ne smije prelaziti ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 76.).
- 64 U tom smislu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se nacionalne mjere koje mogu ograničiti trgovinu unutar Zajednice mogu, među ostalim, opravdati važnim razlozima zaštite okoliša. Korištenje izvora obnovljive energije za proizvodnju električne energije koje promiče nacionalni propis poput onog u glavnom postupku korisno je za zaštitu okoliša s obzirom na to da doprinosi smanjenju emisije stakleničkih plinova, koji su među glavnim uzrocima klimatskih promjena protiv kojih su se Unija i njezine države članice obvezale boriti (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 73.; od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 77., 78. i 82. te od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 85. do 88.).
- 65 Stoga, takav nacionalni propis koji potiče korištenje obnovljive energije doprinosi također zaštiti zdravlja i života ljudi, životinja te očuvanju biljaka, razlozima od općeg interesa nabrojanim u članku 36. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 89.).

- 66 Nadalje, kao što je nezavisni odvjetnik iznio u točki 97. svojeg mišljenja, s obzirom na to da nacionalni propis poput onog u glavnom postupku obvezuje sve subjekte koji sudjeluju u proizvodnji i distribuciji tekućeg biogoriva, uključujući posrednike, da pruže certifikate o održivosti, on doprinosi sprečavanju rizika od prijevare u lancu opskrbe tekućim biogorivom.
- 67 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ciljevi zaštite okoliša kao i borbe protiv prijevare mogu opravdati nacionalne mjere koje mogu ograničavati trgovinu u Uniji, pod uvjetom da su te mjere proporcionalne željenom cilju (presuda od 6. listopada 2011., Bonnarde, C-443/10, EU:C:2011:641, t. 34.).
- 68 Stoga treba provjeriti, kako proizlazi iz točke 63. ove presude, odgovara li nacionalni propis poput onog u glavnom postupku zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti, odnosno može li postići željeni legitimni cilj i je li nužan kako bi ga se postiglo (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 83.).
- 69 U tom pogledu valja reći da nacionalna odredba poput članka 12. stavka 2. Međuministarske odluke od 23. siječnja 2012. osigurava sljedivost proizvoda u procesu proizvodnje i prijevoza kao i njihovu održivost kako bi se izbjegla eventualna prerada i krivotvorenje palminog ulja. Naime, posrednik poput Movendija, koji kupuje tekuće biogorivo koje je predmet glavnog postupka, zadržavajući svoje pravno vlasništvo, uključujući svu relevantnu dokumentaciju, može prije prodaje konačnom korisniku izmijeniti njegovu kvalitetu, dati na raspolaganje trećima i miješati ga s drugim tekućinama i tekućim biogorivima bez certifikata. Stoga, time što se odnosi na sve subjekte u lancu opskrbe tekućim biogorivom, navedena nacionalna odredba doprinosi sprječavanju rizika od prijevare što se tiče održivosti tog tekućeg biogoriva. Posljedično, ona je prikladna mjera za postizanje željenog legitimnog cilja.
- 70 Na taj način nacionalna odredba iz glavnog postupka može također doprinijeti ciljevima zaštite zdravlja i života ljudi i životinja kao i očuvanja bilja iz točaka 63. do 66. ove presude.
- 71 Što se tiče potrebe za takvim propisom, valja reći da iako posrednik poput Movendija u glavnom postupku ne stječe fizički posjed tekućeg biogoriva koje je predmet transakcije u kojoj sudjeluje, on ipak ima za određeno vrijeme pravno vlasništvo i načelno stoga ima mogućnost premjestiti ga, izmijeniti mu sadržaj ili falsificirati dokumente koji se odnose na njega. Stoga treba priznati da je Talijanska Republika mogla valjano smatrati da je navedena mjera, time što sprječava te rizike, bila potrebna kako bi postigla željene ciljeve.
- 72 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje treba odgovoriti tako da pravo Unije, a osobito članak 34. UFEU-a i članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2009/28, treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da nacionalni propis poput onog u glavnom postupku nameće nacionalni sustav provjere održivosti biogoriva koji predviđa da su svi gospodarski subjekti koji sudjeluju u lancu opskrbe razmatranog proizvoda, čak i kad je riječ o posrednicima koji ne stječu fizički posjed pošiljki biogoriva, dužni ispuniti određene obveze certificiranja, obavješćivanja i pružanja podataka koje proizlaze iz navedenog sustava.

Troškovi

- 73 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. Članak 18. stavak 7. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ, u vezi s Provedbenom odlukom Komisije 2011/438/EU od 19. srpnja 2011. o priznavanju sustava ISCC (*International Sustainability and Carbon Certification*) za dokazivanje usklađenosti s kriterijima održivosti prema direktivama 2009/28/EZ i 2009/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, koji gospodarskim subjektima nalaže posebne uvjete za certificiranje održivosti biogoriva, različite i šire od onih koji su predviđeni u dobrovoljnom sustavu certificiranja održivosti, poput sustava ISCC, priznatog navedenom provedbenom odlukom koju je donijela Europska komisija u skladu s člankom 18. stavkom 4. navedene direktive, jer je taj sustav odobren samo za biogoriva i jer se navedeni uvjeti odnose samo na tekuća biogoriva.
2. Pravo Unije, a osobito članak 34. UFEU-a i članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2009/28, treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da nacionalni propis poput onog u glavnom postupku nameće nacionalni sustav provjere održivosti biogoriva koji predviđa da su svi gospodarski subjekti koji sudjeluju u lancu opskrbe razmatranog proizvoda, čak i kad je riječ o posrednicima koji ne stječu fizički posjed pošiljki biogoriva, dužni ispuniti određene obveze certificiranja, obavješćivanja i pružanja podataka koje proizlaze iz navedenog sustava.

Potpisi